Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/869

30. 09. 87

Sachgebiet 810

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dreßler, Andres, Egert, Frau Fuchs (Köln), Haack (Extertal), Heyenn, Kirschner, Peter (Kassel), Reimann, Schreiner, Sieler (Amberg), Frau Steinhauer, Urbaniak, Frau Weiler, von der Wiesche, Gilges, Ibrügger, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/374 —

Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Mißbrauchs der Arbeitnehmerüberlassung

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat mit Schreiben vom 30. September 1987 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat in ihrem am 31. August 1984 dem Deutschen Bundestag vorgelegten Fünften Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG – (Fünfter AÜG-Bericht) (Drucksache 10/1934) ihre Haltung zur illegalen Beschäftigung und die Erfolge bei deren Bekämpfung umfassend dargelegt. Der Bundeskanzler hat in seiner Regierungserklärung weitere Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung angekündigt.

Die Bundesregierung wird in dem nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 12. November 1981 zum 30. Juni 1988 vorzulegenden Sechsten AÜG-Bericht erneut die aktuelle Entwicklung darlegen und wie in den früheren Berichten dabei auch Beiträge der Sozialpartner, Länder, Sozialversicherungsträger und anderer Stellen auswerten.

Die Bundesregierung verurteilt unverändert die Gefahren und Schädlichkeit aller Arten illegaler Beschäftigung ebenso, wie dies in der Großen Anfrage zum Ausdruck kommt. Dagegen wertet die Bundesregierung die unter Erlaubnisvorbehalt und unter Aufsicht der Bundesanstalt für Arbeit stehende legale Arbeitnehmerüber-

lassung, für die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 21, 261) der Schutz des Grundrechts der Freiheit der Berufswahl gilt, nicht als grundsätzlich abzulehnende Form der Beschäftigung, zumal auftretenden Mißständen nach geltendem Recht durch Kontrollen und durch Widerruf der Erlaubnis begegnet werden kann.

Nach dem Amtsantritt dieser Bundesregierung wurde die Bekämpfung illegaler Beschäftigung erheblich intensiviert. Im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit wurde die Zahl der Planstellen des für diese Aufgabe besonders geschulten Personals von 50 im Jahre 1982 auf jetzt 375 gesteigert. Seit 1986 wird zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung das für diesen Zweck besonders entwickelte elektronische Datenverarbeitungssystem INBIL verwendet. Schwarzarbeit von angeblich arbeitslosen Leistungsempfängern kann seit August 1984 durch maschinellen Datenabgleich – das sog. DALEB-Verfahren – aufgedeckt werden.

Von der Rechtsprechung aufgezeigte Lücken in der gesetzlichen Regelung der Arbeitnehmerüberlassung wurden durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986 vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436) bei der Lohnsteuerhaftung und das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vom 15. Mai 1986 (BGBl. I S. 721) bei der Haftung für Beiträge zur Sozialversicherung geschlossen. Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 vom 26. April 1985 (BGBl. I S. 710) wurden die Strafvorschriften illegaler Ausländerbeschäftigung verschärft.

Auf der Grundlage des geltenden Rechts sind allein die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit 1986 in 126 100 Fällen gegen illegale Beschäftigung einschließlich illegaler Arbeitsvermittlung mit Verwarnungen, Geldbußen sowie Strafanzeigen eingeschritten. Die Höhe der Geldbußen betrug 25,2 Mio. DM.

Nicht zusätzliche Strafvorschriften oder zusätzliche Beschränkungen der legalen Arbeitnehmerüberlassung sind für weitere Erfolge bei der Zurückdrängung illegaler Beschäftigung notwendig, sondern eine wirkungsvolle Durchführung des bestehenden Rechts. Dabei kann den an der Bekämpfung beteiligten Behörden die Überprüfung und die Aufdeckung illegaler Beschäftigung durch neue Instrumente und eine Verbesserung der Meldevorschriften in der Sozialversicherung erleichtert werden.

A. Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung

I. Umfang der Arbeitnehmerüberlassung

1. Wie hoch war am 31. März 1987 die Zahl der

   — Verleiher mit einer befristeten und unbefristeten Verleiherlaubnis und

   — Entleiher,

   und wie haben sich diese Zahlen seit 1980 im Jahresdurchschnitt entwickelt?

Zahl der Verleiher

Am 31. März 1987 gab es nach der Bearbeitungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit 2 714 Erlaubnisse nach dem Arbeitneh-

merüberlassungsgesetz – AÜG – (einschließlich 821 Erlaubnisse für unselbständige Zweigniederlassungen), davon waren 456 unbefristete Erlaubnisse. Gegenüber dem 31. März 1986 war das eine Steigerung von 44 v. H. Seit 1980 ergeben sich aus den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit jeweils zum Stichtag 31. März folgende Zahlen:

Jahr Stichtag 31. März	Erlaubnis-inhaber insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	davon unbefristete Erlaubnisse
1980	1 308	–	184
1981	1 596	+ 22 %	241
1982	1 609	+ 1 %	296
1983	1 337	– 17 %	350
1984	1 195	– 11 %	379
1985	1 383	+ 16 %	400
1986	1 884	+ 36 %	420

Zahl der Entleiher

Seit der Neufassung der Statistiken nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zum 1. Januar 1982 wird die Zahl der Entleiher nicht mehr erhoben. In den Jahren 1980 und 1981 wurde die Zahl der Entleiher noch festgestellt, allerdings nicht zum 31. März, sondern jeweils zum 30. Juni und 31. Dezember für das vorangegangene Halbjahr. Dies ergibt folgende Zahlen:

Zeitraum	Entleiher
1. Halbjahr 1980	43 944
2. Halbjahr 1980	48 842
1. Halbjahr 1981	48 440
2. Halbjahr 1981	44 861

2. Wie hoch war die Zahl der Anträge auf Erteilung einer erstmaligen Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung am 31. März 1987?

Im ersten Vierteljahr 1987 waren bis zum 31. März 1987 492 Neuanträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis eingegangen. Vom Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 11. Oktober 1974 bis zum 31. März 1987 wurden 16 022 Anträge auf eine erstmalige Erlaubnis gestellt.

3. Wie viele der am 31. März 1987 als Verleiher tätigen Unternehmen

a) betrieben neben der Arbeitnehmerüberlassung andere Geschäfte,

b) hatten ihren Geschäftssitz im Ausland,

und wie haben sich diese Zahlen seit 1980 im Jahresdurchschnitt entwickelt?

a) Ausschließliche Verleiher und Mischbetriebe

Statistiken, die nach Betrieben unterscheiden, die ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, und Betrieben, die daneben noch anderen Geschäften nachgehen (sog. Mischbetriebe), werden nur zum Ende eines Halbjahres erhoben. Zum Jahresende 1986 gab es insgesamt 2 923 Verleihbetriebe, davon war der Betriebszweck bei 1 288 ausschließlich oder überwiegend auf Arbeitnehmerüberlassung ausgerichtet, die übrigen 1 635 Betriebe waren sogenannte Mischbetriebe.

b) Verleiher aus dem Ausland

Von den 2 714 Erlaubnisinhabern am 31. März 1987 hatten 78 ihren Geschäftssitz im Ausland.

Entwicklung seit 1980

Die Entwicklung der Zahl der ausschließlichen Verleiher und der Mischbetriebe ergibt sich aus folgender Übersicht:

Stichtag	Ausschließliche Verleiher	Mischbetriebe
31. Dezember 1981	1 022	718
31. Dezember 1982	943	861
31. Dezember 1983	813	699
31. Dezember 1984	820	749
31. Dezember 1985	1 046	971
31. Dezember 1986	1 288	1 635

Die folgende Übersicht gibt Auskunft, wie viele Inhaber einer Erlaubnis ihren Geschäftssitz im Ausland hatten:

Stichtag	Erlaubnisinhaber im Ausland
31. März 1980	164
31. März 1981	199
31. März 1982	177
31. März 1983	118
31. März 1984	88
31. März 1985	68
31. März 1986	71

4. Wie hoch war die Zahl der im Rahmen der legalen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigten am 31. März 1987 und im Jahresdurchschnitt der Jahre 1980 bis 1986?

   Wie hoch war der jeweilige Anteil der Leiharbeitnehmer mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit?

Zahlen zum 31. März 1987 liegen nicht vor. Die letzte zur Verfügung stehende Zahl stammt vom 31. Dezember 1986, da nach § 9 Abs. 2 AÜG die Verleiher ihre statistischen Meldungen für das erste Kalenderhalbjahr bis zum 1. September des laufenden Jahres abzugeben haben.

Zahl der Leiharbeitnehmer

Am 31. Dezember 1986 gab es 55 769 überlassene Leiharbeitnehmer.

Die Zahl der Leiharbeitnehmer hat sich seit 1980 im Jahresdurchschnitt folgendermaßen entwickelt:

1980	41 972
1981	36 596
1982	23 211
1983	21 651
1984	31 174
1985	45 362
1986	61 579

Die Entwicklung der monatlichen Zahlen der Leiharbeitnehmer für 1980 bis 1983 ergibt sich aus der Tabelle 1 des Fünften AÜG-Berichts (a.a.O. S. 40). Die Entwicklung seit 1983 stellt sich wie folgt dar:

1984	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	13 758	6 746	20 504
Februar	14 316	7 425	21 741
März	15 741	7 484	23 225
April	16 881	7 618	24 499
Mai	19 782	8 367	28 149
Juni	23 652	9 324	32 976
Juli	30 903	10 202	41 195
August	29 836	10 296	40 132
September	27 829	9 468	37 297
Oktober	27 747	9 133	36 880
November	26 809	8 937	35 745
Dezember	23 315	8 431	31 746

1985	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	22 672	9 116	31 788
Februar	23 354	9 857	33 211
März	24 453	9 838	34 291
April	26 117	9 633	35 750
Mai	30 818	10 862	41 680
Juni	36 731	11 976	48 707
Juli	43 836	12 671	56 507
August	43 239	12 533	55 727
September	42 966	11 930	54 896
Oktober	42 155	11 466	53 621
November	40 142	11 274	51 416
Dezember	36 514	10 432	46 946

1986	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	36 052	10 966	47 018
Februar	37 779	11 939	49 718
März	39 447	11 890	51 337
April	43 650	12 211	55 861
Mai	47 058	13 028	60 086
Juni	56 059	14 317	70 376
Juli	60 211	14 433	74 644
August	59 128	13 859	72 987
September	57 700	13 748	71 448
Oktober	54 359	12 778	67 137
November	50 439	12 124	62 563
Dezember	44 524	11 245	55 769

Nichtdeutsche Leiharbeitnehmer

Der Anteil der Leiharbeitnehmer mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit wird nur in Halbjahresabständen zum Stichtag 30. Juni und 31. Dezember erhoben. Für 1980 bis 1983 wird auf die Tabellen 3a bis 6 der BT-Drucksache 10/1934 (S. 42 bis 52) verwiesen. Bei Auswertung dieser Tabellen und für die Jahre 1984 bis 1986 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Stichtag 30. Juni	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Anteil der Ausländer in v. H.
1980	47 021	35 425	11 596	24,66
1981	43 058	32 512	10 546	24,49
1982	29 117	25 447	3 670	12,60
1983	25 702	22 503	3 199	12,45
1984	32 976	28 904	4 072	12,35
1985	48 707	41 513	7 194	14,77
1986	70 376	57 618	12 758	18,13

5. In welchen Wirtschaftsbereichen waren die Leiharbeitnehmer zum 31. März 1987 vorwiegend tätig? In welcher Weise haben sich die Schwerpunkte der Tätigkeitsbereiche von Leiharbeitnehmern seit 1980 verändert?

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit unterscheiden nicht nach Wirtschaftsbereichen, in denen die Leiharbeitnehmer beschäftigt sind, sondern nach der Art der ausgeübten Tätigkeit der Leiharbeitnehmer. Diese Statistiken werden jeweils zum 30. Juni und 31. Dezember erhoben. Deshalb liegen Angaben zum Stichtag 31. März 1987 nicht vor. Wie zuletzt im Fünften AÜG-Bericht (a.a.O. S. 9 und Tabellen 3a bis 6 S. 42 bis 52) dargestellt, waren die meisten Leiharbeitnehmer in folgenden Berufssparten tätig, und zwar in den Jahren von 1980 bis 1983, aber auch in den Folgejahren bis Ende 1986:

Männer

1. Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe
2. Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe
3. Elektriker
4. Übrige Fertigungsberufe

Frauen

1. Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe
2. Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe

6. Welche Angaben kann die Bundesregierung zur Dauer der bestehenden Arbeitsverhältnisse zwischen Leiharbeitnehmern und Verleihern machen?

Zahlen über die Dauer der bestehenden Arbeitsverhältnisse zwischen Leiharbeitnehmern und Verleihern liegen nicht vor. Lediglich Zahlen über die Dauer der beendeten Arbeitsverhältnisse sind von den Verleihern zu den Stichtagen 30. Juni und 31. Dezember zu melden. Wie bereits im Fünften AÜG-Bericht (a.a.O. S. 11) und allen früheren Berichten der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (BT-Drucksachen 7/2385, 7/5631, 8/2025, 8/4479) dargestellt, dauerten die meisten beendeten Arbeitsverhältnisse eine Woche bis unter drei Monate. Auch in den folgenden Jahren hat sich dies nicht geändert.

7. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über den Mißbrauch der legalen Arbeitnehmerüberlassung durch Verletzung arbeits- und sozialrechtlicher Schutzvorschriften vor?

Wie bewertet sie die vom Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen am 25. und 26. Juni 1986 in der Sachverständigenanhörung des nordrhein-westfälischen Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge aufgezeigten Mißstände im Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung?

Verletzung arbeitsrechtlicher und sozialrechtlicher Vorschriften durch Verleiher

Verleiher, die arbeitsrechtliche oder sozialrechtliche Vorschriften verletzen, erhalten keine Erlaubnis; eine erteilte Erlaubnis wird widerrufen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1; § 5 Abs. 1 Nr. 3 AÜG). Legale Verleihunternehmen, die eine Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung besitzen, werden regelmäßig von der Bundesanstalt für Arbeit überprüft. Stellt sich heraus, daß sie ihre arbeits- und sozialrechtlichen Pflichten nicht erfüllen, wird die Erlaubnis widerrufen. Im ersten Vierteljahr 1987 wurden bundesweit 26 Erlaubnisse widerrufen. Weiterhin hat die Bundesanstalt für Arbeit in 56 Fällen die Erteilung einer Erlaubnis versagt. Da über die Gründe für den Widerruf und die Ablehnung einer Erlaubnis keine Statistiken geführt werden, können als Gründe auch strafrechtliche Verurteilungen, Vermögensverfall oder sonstige Unzuverlässigkeiten des Erlaubnisinhabers oder Antragstellers in Frage kommen.

Bei geringen Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Schutzvorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die einen Widerruf der Verleiherlaubnis nicht rechtfertigen, wird von der Bundesanstalt ein Bußgeldverfahren eingeleitet. Bei der laufenden Überwachung der Verleiher mit einer Verleiherlaubnis wurden im ersten Vierteljahr 1987 374 örtliche Überprüfungen vorgenommen und 55 Bußgeldverfahren eingeleitet.

Anhörung vor dem Ausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen

Im Rahmen der Sachverständigenanhörung am 25. und 26. Juni 1986 vor dem Ausschuß für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge des nordrhein-westfälischen Landtages (Ausschußprotokolle 10/306 und 10/311) hat der Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen zum Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung davor gewarnt, daß seriöse Verleiher durch die in dem schriftlichen Beitrag des Landesarbeitsamtes geschilderten „schändlichen Praktiken" unredlicher Verleiher verdrängt werden (S. 4 Ausschußprotokoll 10/306).

Als Mißstände hat der schriftliche Beitrag des Landesarbeitsamtes vor allem die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer durch den Verleiher, sobald eine weitere Überlassungsmöglichkeit fehlt, die Befristung des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer und unredliche Arbeitsangebote an weit entfernten Orten genannt. Die Bundesregierung verurteilt diese Praktiken.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gibt den Landesarbeitsämtern die Möglichkeit, im Rahmen der Überwachung der legalen Verleiher gegen diese Mißstände einzuschreiten.

8. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung und der von ihr angerichteten Schäden?

Welche Schätzungen anderer Stellen liegen der Bundesregierung vor?

Da illegale Arbeitnehmerüberlassung heimlich vorgenommen wird, kann über ihren Umfang und die daraus entstehenden Schäden nur spekuliert werden. Die Bundesregierung hat es seit 1974, zuletzt in ihrem Fünften AÜG-Bericht (a.a.O. S. 5/6), abgelehnt, sich an solchen Spekulationen zu beteiligen.

Das wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat 1987 geschätzt, daß es zwischen 100 000 und 500 000 illegal überlassene Arbeitnehmer gibt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund ging 1984 davon aus, eine Schätzung von 100 000 illegalen Leiharbeitnehmern sei eher zu niedrig als zu hoch. Der Bremer Senator für Arbeit schätzte 1984 das Verhältnis der legal verliehenen Arbeitnehmer zu den illegal Verliehenen auf 1:6 bis 1:10.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nimmt an, daß je 10 000 Arbeitsplätze, die durch illegale Beschäftigung verlorengehen, etwa 156 Mio. DM Verluste in der Sozialversicherung entstehen und ungefähr 165 Mio. DM Ausfälle im Steueraufkommen.

9. Wie hoch war die Zahl der aufgedeckten Fälle von illegaler Arbeitnehmerüberlassung im Zeitraum von 1980 bis 1986? In welchen Wirtschaftszweigen lagen die Schwerpunkte der aufgedeckten Fälle, und wie hoch war der Anteil nichtdeutscher Arbeitnehmer an den illegal verliehenen Leiharbeitnehmern?

Verleih ohne Verleiherlaubnis ist eine mit Geldbuße bis zu 50 000 DM bedrohte Ordnungswidrigkeit (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG). Aus den Tabellen 9a bis 9d des Fünften Berichts der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung – BillBG (BT-Drucksache 10/1984 S. 56 bis 59) ergibt sich die Zahl der aufgedeckten und geahndeten Verstöße nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG in den Jahren 1980 bis 1983. Die Entwicklung für die Jahre 1984 bis 1986 ergibt sich aus der Tabelle 1 der Anlage.

Soweit Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis von Verleihern ohne Verleiherlaubnis verliehen werden, liegt eine Straftat nach § 15 AÜG vor. Die Zahl der Strafverfahren nach § 15 AÜG in den Jahren 1980 bis 1983 zeigt die Tabelle 10 des Fünften AÜG-Berichts (a.a.O. S. 60). Für die Jahre 1984 bis 1986 wird auf die Tabelle 2 der Anlage verwiesen.

Nach den Feststellungen des Fünften AÜG-Berichts (a.a.O. S. 15) liegen Schwerpunkte illegalen Verleihs im Baugewerbe und in der Metallindustrie. Nach den Beobachtungen der Landesarbeitsämter haben sich in den Jahren nach 1984 bis heute neue Entwicklungen ergeben, die allerdings regionale Unterschiede aufweisen. Danach ist im Bau- und Baunebengewerbe ein leichter

Rückgang zu verzeichnen, während der Metallbereich (Industriemontage, Anlagenbau, Rohrleitungsbau) stark angewachsen sein soll. Weitere Schwerpunkte bilden die Bereiche Gebäude- und Industriereinigung, Personen- und Gütertransport, Nahrungs- und Genußmittelherstellung, Gartenbau sowie Ingenieur-, Konstruktions- und Datenverarbeitungsleistungen.

Über den Anteil nichtdeutscher Arbeitnehmer an den illegal verliehenen Arbeitnehmern liegen keine zuverlässigen Erkenntnisse vor.

10. Wie viele Bußgeldverfahren und wie viele Strafverfahren wurden im Zeitraum von 1980 bis 1986 wegen Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz durchgeführt?

In der Antwort zu Frage 9 sind die Bußgeld- und Strafverfahren gegen Verleiher wegen Verleihs ohne Verleiherlaubnis aufgeführt.

Seit dem 1. Januar 1982 begehen Entleiher, die einen von einem Verleiher ohne Erlaubnis überlassenen Leiharbeitnehmer tätig werden lassen, eine Ordnungswidrigkeit (§ 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG). Wer als Entleiher einen nichtdeutschen Leiharbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis tätig werden läßt, verstößt gegen § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG. Bei ausbeuterischem, beharrlichem oder Entleih von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis in größerer Zahl ist eine Straftat nach § 15a AÜG gegeben.

Bußgeldbewehrt sind auch die Verletzung bestimmter gewerbe- und arbeitsrechtlicher Pflichten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wie der Verstoß gegen eine Auflage des Landesarbeitsamtes (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG), die Verletzung bestimmter Anzeige-, Auskunfts- und Aufbewahrungspflichten sowie der statistischen Meldepflichten (§ 16 Abs. 1 Nr. 4 bis 7 AÜG), der Verstoß gegen arbeitsrechtliche Schutzvorschriften über die Ausstellung einer Urkunde über das Arbeitsverhältnis und die Aushändigung eines Merkblatts an den Leiharbeitnehmer (§ 16 Abs. 1 Nr. 8 AÜG) sowie die Überschreitung der zulässigen Überlassungsdauer von sechs Monaten (§ 16 Abs. 1 Nr. 9 AÜG).

Für die Jahre 1980 bis 1983 ergibt sich die Zahl dieser Bußgeldverfahren sowie die Strafverfahren nach § 15a AÜG aus den Tabellen 9a bis 9d und 10 des Fünften AÜG-Berichts (a.a.O. S. 56 bis 60). Für die Jahre 1984 bis 1986 wird für die Zahl der Strafverfahren auf die Tabelle 2 und für die Bußgeldverfahren auf die Tabellen 3 bis 5 der Anlage verwiesen.

11. In wie vielen Fällen ist die Bundesanstalt für Arbeit im Wege des Verwaltungszwanges gegen Verleiher ohne Erlaubnis im Zeitraum von 1980 bis 1986 eingeschritten?

Bei der Bekämpfung illegalen Verleihs stellt die Möglichkeit der Untersagungsverfügung und ihre anschließende Durchsetzung

mit Mitteln des Verwaltungszwangs ein wichtiges Instrument dar, das aber in seiner Bedeutung hinter den Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren weit zurücktritt. Von 1980 bis 1983 wurden bundesweit insgsamt 421 Untersagungsbescheide erlassen und in 49 Fällen Zwangsgelder festgesetzt (BT-Drucksache 10/1934 S. 14). 1984 ergingen 58, 1985 26 und 1986 21 Untersagungsbescheide und insgesamt zwei Zwangsgeldfestsetzungen. Zur Anordnung von Ersatzzwangshaft oder zur Anwendung unmittelbaren Zwanges ist es in keinem Fall gekommen.

12. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Arbeitsweise illegaler Verleiher vor? Haben sich danach die Erscheinungsformen der illegalen Leiharbeit in den letzten Jahren verändert? Liegen der Bundesregierung Anhaltspunkte dafür vor, daß das organisierte Verbrechen in diesem Bereich zugenommen hat, wenn ja, welche Erscheinungsformen sind festzustellen?

Ausführliche Schilderungen der Arbeitsweise illegaler Verleiher enthält der Fünfte AÜG-Bericht der Bundesregierung (a.a.O. S. 17ff.).

Allgemein muß zwischen zwei Gruppen illegaler Verleiher unterschieden werden. Zum einen findet illegaler Verleih durch solche Firmen statt, die vorgeben oder tatsächlich glauben, Werkverträge abzuwickeln, und die nur gegen die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verstoßen, nicht aber gegen sonstige arbeits- und sozialrechtliche Schutzvorschriften. Sie führen ordnungsgemäß Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge ab und erfüllen die arbeitsrechtlichen Arbeitgeberpflichten. In diesem Bereich sind durch die intensivere Verfolgungstätigkeit der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit mehr Fälle als in früheren Jahren aufgedeckt worden.

Zum anderen gibt es Verleiher, die Leiharbeitnehmer nicht nur unter Verstoß gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, sondern auch im übrigen illegal beschäftigen. Das heißt, für diese Arbeitnehmer erfolgen keine Anmeldungen zur Sozialversicherung, Lohnsteuern werden nicht abgeführt, Arbeitsschutzvorschriften werden nicht beachtet und arbeitserlaubnispflichtige Ausländer werden ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt.

Eine Zunahme des organisierten Verbrechens im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung war nicht festzustellen. Bei dem grenzüberschreitenden Verleih von ausländischen Leiharbeitnehmern in das Inland gab es bereits in den 70er Jahren einige Fälle organisierter Kriminalität (vgl. den Zweiten AÜG-Bericht, BT-Drucksache 7/5613 S. 8 und den Vierten AÜG-Bericht, BT-Drucksache 8/4479 S. 12).

Dem Bundeskriminalamt sind auch in den letzten Jahren einzelne Fälle bekanntgeworden, die auf organisierte Kriminalität schließen lassen. So führte die Staatsanwaltschaft Köln im Jahre 1983 ein Ermittlungsverfahren gegen einen Kreis von ca. 20 Personen, hauptsächlich niederländischer Staatsangehörigkeit. Diese gründeten etwa 150 Scheinfirmen, die ausgestattet mit ge- und ver-

fälschten Unbedenklichkeitsbescheinigungen Arbeitnehmer an deutsche Unternehmen verliehen. Steuern und Sozialabgaben sind nicht entrichtet worden. Arbeitslose Arbeitnehmer wurden in ihren Heimatländern über Anwerbe- und Vermittlungsbüros angeworben. Nach organisiertem Transport in die Bundesrepublik Deutschland wurden diese Arbeitnehmer unter Ausstattung mit falschen Papieren an deutsche Entleiher verliehen. In eineinhalb Jahren erzielten diese illegalen Verleiher einen Umsatz von ungefähr 150 Mio. DM.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der illegalen Arbeitnehmerüberlassung auf den Arbeitsmarkt?

Illegale Arbeitnehmerüberlassung stört die Ordnung des Arbeitsmarktes. Durch die Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern entstehen entsprechende Ausfälle im Sozialversicherungs- und Steueraufkommen. Die Leiharbeitnehmer selbst werden oft um die ihnen zustehenden Löhne und ihren sozialrechtlichen Schutz gebracht. Die Entstehung legaler Arbeitsplätze wird verhindert.

Auch wenn der Verleiher lediglich gegen die Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verstößt, können Gefahren für den verliehenen Leiharbeitnehmer und die Ordnung des Arbeitsmarktes bestehen. Der Leiharbeitnehmer erbringt seine Arbeitsleistung nicht bei seinem Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten. Dies erschwert die arbeitsrechtliche Zuordnung des Leiharbeitnehmers. Es besteht die Gefahr, daß Tarifverträge umgangen und Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichtet werden. Nur durch aufwendige Überprüfungen läßt sich feststellen, ob die gewerberechtlichen Bestimmungen und die Steuer- und Sozialversicherungsgesetze eingehalten wurden.

II. Beurteilung der Arbeitnehmerüberlassung

14. Hält die Bundesregierung an der bisher von ihr vertretenen Auffassung, daß die bestehenden Vorschriften zur Bekämpfung der illegalen Leiharbeit und des Mißbrauchs der Arbeitnehmerüberlassung ausreichend seien, angesichts der jüngst auch vom Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit aufgezeigten Entwicklungen weiterhin fest?

    Wenn nein, welche Änderungen sind nach ihrer Ansicht erforderlich?

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hat in seiner Pressekonferenz vom 27. April 1987 keine Änderungen der Gesetze gefordert.

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 (BGBl. I S. 710) hat für den ausbeuterischen Entleih illegaler Leiharbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis zwei zusätzliche Qualifikationstatbestände eingeführt, nämlich den Entleih von mehr als fünf nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis für mindestens

dreißig Kalendertage oder die beharrliche Wiederholung des Entleihs von nichtdeutschen Arbeitnehmern ohne Arbeitserlaubnis. In besonders schweren Fällen ausbeuterischen Entleihs kann eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren, sonst bis zu drei Jahren verhängt werden.

Mit dem Steuerbereinigungsgesetz 1986 vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436) und dem Zweiten Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vom 15. Mai 1986 (BGBl. I S. 721) sind die von der Rechtsprechung aufgezeigten Lücken der früheren Gesetzgebung bei der Haftung für die Lohnsteuer und für die Sozialversicherungsbeiträge der Leiharbeitnehmer geschlossen worden.

Soweit ein Ansteigen der Straf- und Bußgeldverfahren im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zu verzeichnen ist, ist dies als Erfolg der verbesserten gesetzlichen Möglichkeiten und der verstärkten Durchsetzung der Gesetze zu werten.

Neue gesetzliche Maßnahmen werden daher allenfalls anläßlich der Neuverhandlungen der Doppelbesteuerungsabkommen erforderlich, um sicherzustellen, daß Verleiher mit Geschäftssitz im Ausland keine Wettbewerbsvorteile haben.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung das bestehende Teilverbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung für den Baubereich, und hält sie eine Übertragung dieses Teilverbots auf andere Wirtschaftszweige, etwa den Bereich der metallbe- und -verarbeitenden Industrie, für notwendig?

Das seit dem 1. Januar 1982 (gemäß § 12 a AFG) geltende Teilverbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich ist eingeführt worden, weil die Überwachung der Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich besondere Schwierigkeiten bereitet, da auf Baustellen meist die Arbeitnehmer mehrerer Unternehmen gleichzeitig tätig sind. Nach wie vor ist der Baubereich ein Schwerpunkt illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Dem Baubereich vergleichbare Aufklärungsprobleme der Zuordnung von Arbeitnehmern bei Überprüfungen bestehen in anderen Wirtschaftszweigen nicht, so daß weitere Einschränkungen der Berufsfreiheit kaum gerechtfertigt werden könnten. Schließlich sind gegen das Teilverbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, Verfassungsbeschwerden anhängig, über die noch nicht entschieden ist. Die Bundesregierung wird die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten.

16. Reichen nach Ansicht der Bundesregierung die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zur Abgrenzung der Arbeitnehmerüberlassung von anderen Formen des drittbezogenen Personaleinsatzes aus, um die erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung von der erlaubnisfreien Entsendung von Arbeitnehmern im Rah-

men anderer Vertragsbeziehungen im Einzelfall abzugrenzen und die Vortäuschung von legalen Formen des drittbezogenen Personaleinsatzes zu verhindern? Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz um Vermutungstatbestände für das Vorliegen gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung zu ergänzen, um typische Fälle der Gesetzesumgehung, z. B. durch Abschluß von Scheinwerkverträgen, zu verhindern?

Abgrenzung der Arbeitnehmerüberlassung

Bei der Beratung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes hat der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung bereits 1972 (Schriftlicher Bericht zu BT-Drucksache VI/3505 S. 2) darauf hingewiesen, daß die Gefahr einer Umgehung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch sogenannte „Schein-Werkverträge", also durch die Vortäuschung einer legalen Form des drittbezogenen Personaleinsatzes, besteht.

Diese Erwartung hat sich erfüllt. Abgrenzungsschwierigkeiten zu zahlreichen anderen Formen des drittbezogenen Personaleinsatzes sind aufgetreten. Es hat sich gezeigt, daß eine schematische und starre Abgrenzung der Vielfalt des Arbeits- und Wirtschaftslebens nicht gerecht wird. Bei der Vielzahl der auftretenden Sachverhalte wäre selbst bei einer bis in alle Einzelheiten gehenden Regelung die Abgrenzung stets schwierig und müßte von den Besonderheiten des Einzelfalls abhängen. Das zeigen auch die Ergebnisse der umfangreichen Rechtsprechung und Literatur zur Abgrenzungsproblematik.

Diese Ergebnisse hat der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit unter Beteiligung der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit in seinen Weisungen zur Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen von Werk- und selbständigen Dienstverträgen sowie anderen Formen drittbezogenen Personaleinsatzes (Runderlaß 72/86 vom 5. Mai 1986) zusammengefaßt. Damit werden den Bediensteten der Bundesanstalt für Arbeit eindeutige Beurteilungsmaßstäbe zur Verfügung gestellt.

Einführung einer Vermutung

Für Scheinwerkverträge, also Verträge, die nur scheinbar einen Werkvertrag vereinbaren, tatsächlich aber gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung zum Gegenstand haben, gilt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz schon jetzt. Die Einführung eines Vermutungstatbestandes für das Vorliegen gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung bei bestimmten Formen des Werkvertrages, die hin und wieder gefordert wird, würde die Wirtschaft und das tägliche Leben aller Bürger bei der Millionenzahl von ständig abgeschlossenen Werkverträgen unangemessen belasten. Alle im Wirtschaftsleben teilnehmenden Personen, auch solche, die weder Arbeitnehmerüberlassung betreiben noch betreiben wollen, würden erheblichen Beschränkungen unterworfen.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die durch das Beschäftigungsförderungsgesetz erfolgte Verdoppelung der zulässigen Dauer der Arbeitnehmerüberlassung zusammen mit der schrankenlosen Zulassung befristeter Arbeitsverträge bis zur Dauer von 18 Monaten dazu beigetragen hat, daß in immer stärkerem Umfang instabile und ungeschützte Beschäftigungsformen an die Stelle arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter Dauerarbeitsverhältnisse getreten sind? Welche gesetzlichen Änderungen hält die Bundesregierung für erforderlich, um den entstandenen „grauen Arbeitsmarkt" der Arbeitnehmerüberlassung und Zeitarbeit, unter dessen Deckmantel sich verstärkt auch illegale Formen der Beschäftigung entwickeln, zurückzudrängen?

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat befristete Arbeitsverträge nicht „schrankenlos" zugelassen. Vielmehr sind bis zum 1. Januar 1990 über die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes von der Rechtsprechung anerkannten Befristungsmöglichkeiten hinaus für zwei weitere Fälle die Möglichkeiten zur einmaligen Befristung eines Arbeitsvertrages (im allgemeinen bis zur Dauer von 18 Monaten) erweitert worden, und zwar

— bei Neueinstellungen und

— bei der Übernahme eines Auszubildenden nach Abschluß seiner Ausbildung, wenn für ihn im Betrieb kein Dauerarbeitsplatz zur Verfügung steht.

Da zu den Auswirkungen der Befristungsregelungen im Beschäftigungsförderungsgesetz noch kein statistisch abgesichertes Datenmaterial vorliegt, läßt sich die in der Frage aufgestellte Behauptung, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Dauerarbeitsverhältnisse würden verstärkt durch instabile und ungeschützte Beschäftigungsformen ersetzt werden, nicht als „Tatsache" bezeichnen. Um die Diskussion zu den Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes auf eine verläßliche Grundlage zu stellen, hat die Bundesregierung eine wissenschaftliche Studie über die Auswirkungen der befristeten Arbeitsverhältnisse nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im Dezember 1988 vorliegen werden. Vor diesem Zeitpunkt sieht die Bundesregierung keinen Anlaß, neue gesetzliche Regelungen über befristete Arbeitsverträge in Erwägung zu ziehen.

Auch die Behauptung, unter dem Deckmantel der legalen Arbeitnehmerüberlassung könnten sich Formen illegaler Beschäftigung verstärkt entwickeln, kann nicht bestätigt werden. Ein Verleihunternehmen mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit hat regelmäßige Berichts- und Meldepflichten, es muß besondere Arbeitgeberpflichten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz beachten und unterliegt ständigen Überprüfungen durch das Landesarbeitsamt. Stellt sich dabei heraus, daß neben legaler Arbeitnehmerüberlassung auch illegale Arbeitnehmerüberlassung betrieben wird, so wird die Verleiherlaubnis entzogen, die Verstöße werden geahndet.

18. Wird nach Ansicht der Bundesregierung das bestehende Meldeverfahren zur Sozialversicherung der Notwendigkeit einer wirk-

samen Überwachung und Aufklärung illegaler Beschäftigungen gerecht? Wenn nein, wann und in welcher Form beabsichtigt die Bundesregierung, einen Sozialversicherungsausweis einzuführen? Beabsichtigt die Bundesregierung auch, die Frist zur Abgabe der Meldung zu verkürzen oder die Pflicht zur Meldung schon vor Beginn einer Beschäftigung einsetzen zu lassen und sie unabhängig von der Sozialversicherungspflicht dieser Beschäftigung zu begründen?

Das Meldeverfahren in der Sozialversicherung kann in seiner derzeitigen Ausgestaltung nur mittelbar der Überwachung und Aufklärung illegaler Beschäftigungen dienen. Durch die im Meldeverfahren den Arbeitgebern auferlegten Pflichten wird in erster Linie die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Sozialversicherungsträger erleichtert, da sie über Art und Umfang der bestehenden versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere über deren Beginn und Ende, sowie über die Beitragspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit unterrichtet werden. Außerdem sind den Sozialversicherungsträgern die versicherungspflichtigen Entgelte mitzuteilen.

Zur Erzielung nachhaltiger Verbesserungen im Kampf gegen die Schwarzarbeit hat Bundeskanzler Dr. Kohl in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 die Absicht der Bundesregierung bekundet, einen Sozialversicherungsausweis einzuführen. Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sind die notwendigen Arbeiten aufgenommen und eine Konzeption zur Verwirklichung dieser Ankündigung erarbeitet worden. Diese Konzeption wurde Anfang August dieses Jahres mit den Sozialpartnern, den betroffenen Verbänden, den Sozialversicherungsträgern und den Ländern eingehend erörtert. Gegenstand der Erörterungen waren auch eine Verkürzung der Meldefristen und die Einführung einer Meldepflicht für nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Die Bundesregierung wird die Stellungnahmen der am Anhörungsverfahren Beteiligten zu der von ihr zur Diskussion gestellten Konzeption bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.

19. Welche Rolle mißt die Bundesregierung den Beteiligungsrechten des Betriebsrates bei der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern oder anderen im Betrieb beschäftigten Fremdfirmenarbeitnehmern zu?

Wie beurteilt sie insbesondere die Forderung, die Beteiligungsrechte des Betriebsrates auf alle Fälle auszudehnen, in denen Arbeitnehmer von Fremdfirmen im Betrieb beschäftigt werden sollen, und dem Betriebsrat allgemein ein Beteiligungsrecht bei Vergabe von Arbeiten oder Aufgaben, die bisher durch die Beschäftigten des Betriebes wahrgenommen wurden, einzuräumen?

Bei der Bekämpfung von Mißbräuchen und unerwünschten Praktiken auf dem Gebiete der Arbeitnehmerüberlassung und der Beschäftigung von Fremdfirmenarbeitnehmern kommt den Betriebsräten eine wichtige Aufgabe zu. Deshalb hat das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern ausdrücklich in den Kreis der mitbestimmungspflichtigen personellen Einzelmaßnahmen (§ 99 Betriebsverfassungsgesetz –

BetrVerfG) einbezogen (vgl. § 14 Abs. 3 AÜG). Der Betriebsrat ist heute in der Lage, Einfluß zu nehmen und dabei die Auswirkungen der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern auf den Betrieb zu berücksichtigen. Er muß zuvor über das Vorliegen der Erlaubnis des Verleihers zur Arbeitnehmerüberlassung unterrichtet werden.

Die Interessenlage bei echten Werk- oder Dienstverträgen ist mit der bei einem Leiharbeitsverhältnis nicht vergleichbar. Der aufgrund eines Werk- oder Dienstvertrages in der Drittfirma tätige Arbeitnehmer bleibt allein seinem Arbeitgeber gegenüber weisungsgebunden. Mißbräuchen, die vor allem in Form von Scheindienstverträgen bzw. Scheinwerkverträgen vorkommen, kann jedoch auch hier vom Betriebsrat der Drittfirma entgegengewirkt werden. Der Inhaber der Drittfirma ist nach § 80 Abs. 2 BetrVerfG verpflichtet, seinen Betriebsrat rechtzeitig und umfassend über den geplanten Personaleinsatz zu unterrichten und ihm auf Verlangen Einsicht in die Werk- oder Dienstverträge zu gewähren.

Die Notwendigkeit einer Änderung betriebsverfassungsrechtlicher Vorschriften ist deshalb insoweit z. Z. nicht ersichtlich.

20. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit zur Verschärfung der Erlaubnispflicht nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz? Wie beurteilt sie in diesem Zusammenhang den Vorschlag, die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung nur solchen Unternehmen zu erteilen, die ausschließlich als Verleiher tätig sind und nicht auch Arbeitnehmer auf Werkvertragsbasis entsenden?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß die Landesarbeitsämter das bestehende und gründliche Prüfungsverfahren vor Erteilung einer Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz konsequent durchführen. Die Einführung weiterer materieller oder formeller Voraussetzungen für die Erteilung einer Verleiherlaubnis ist nicht geplant.

Ein Verbot der Arbeitnehmerüberlassung für solche Betriebe, die nicht ausschließlich als Verleiher tätig sind, würde gerade diejenigen treffen, bei denen die Gefahren für die verliehenen Arbeitnehmer am geringsten sind. Hierzu gehören insbesondere Großbetriebe, die z. B. Datenverarbeitungsanlagen produzieren und die häufig ihre Arbeitnehmer in Drittbetriebe entsenden müssen. Vielen Mischbetrieben erleichtert es die Verleiherlaubnis, bei vorübergehendem Auftragsmangel die Arbeitsverhältnisse mit ihren Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten. Ziel der Bundesregierung ist es, daß auch in diesen Fällen, soweit das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eingreift, die Erlaubnispflicht eingehalten wird. Dieses Ziel würde durch ein völliges Verbot der Arbeitnehmerüberlassung für sogenannte Mischbetriebe nicht erreicht werden können, hingegen würden Umgehungen geradezu herausgefordert.

21. Hält die Bundesregierung die bestehenden Überwachungsmöglichkeiten im Verleiher- und Entleiherbetrieb nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz für ausreichend? Oder sieht sie eine Notwendigkeit, die besonderen Auskunftspflichten der Verleiher zu verschärfen, die Kontroll- und Aufklärungsmöglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit zu erweitern und diese Möglichkeiten auch gegenüber dem Entleiher zu begründen?

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz enthält ein umfangreiches Instrumentarium zur Überwachung legalen Verleihs. Es reicht aus, vorausgesetzt es wird auch tatsächlich im erforderlichen Umfang angewendet. Alle Erweiterungen der Eingriffsrechte der Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit müssen sich an den Grundrechten des Grundgesetzes (Unverletzlichkeit der Wohnung, Freiheit der Berufswahl und -ausübung) messen lassen und auch im übrigen mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Gegenüber dem legalen Entleiher sollten daher keine besonderen Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden, die ohne konkreten Verdacht Überprüfungen in den Betriebs- und Geschäftsräumen zuließen.

22. Hält die Bundesregierung die bestehenden Strafvorschriften für das Verleihen ohne die notwendige Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit und das Beschäftigen dieser Arbeitnehmer für ausreichend?

    Wenn ja, warum handelt es sich beim illegalen Verleihen und Beschäftigen deutscher Arbeitnehmer nach Auffassung der Bundesregierung nur um bloßes Verwaltungsrecht und nicht – wie beim Verleihen und Beschäftigen ausländischer Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis – um kriminelles Unrecht?

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4. April 1967 festgestellt hat, verstößt ein Verbot der Arbeitnehmerüberlassung gegen das Grundrecht der Freiheit der Berufswahl gemäß Artikel 12 Grundgesetz. Es ist daher davon auszugehen, daß das Verleihen von Arbeitnehmern eine grundsätzlich erlaubte Tätigkeit ist. Wenn diese Tätigkeit dennoch durch den Erlaubnisvorbehalt nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz beschränkt wird, so hat jedes Verleihunternehmen, das die Voraussetzungen erfüllt, einen materiellen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis. Wer ohne Erlaubnis tätig wird, verstößt lediglich gegen diesen Erlaubnisvorbehalt, ohne daß eine Verletzung von Rechtsgütern hinzutritt. Deshalb handelt es sich beim einfachen illegalen Verleih um bloßes Verwaltungsunrecht, das nur als solches geahndet wird.

Dagegen gibt es keinen vom Grundgesetz geschützten Anspruch auf die Beschäftigung von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis. Daher war der Gesetzgeber frei, einerseits den Verleih von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis durch einen Verleiher ohne Verleiherlaubnis als Straftat nach § 15 AÜG mit Freiheits- oder Geldstrafe zu bedrohen, während andererseits die Beschäftigung von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis nach § 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG eine Ordnungswidrigkeit ist.

23. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach Erweiterung der Haftung des Entleihers für nichtgezahlte Lohnsteuern und für Zahlungspflichten des Verleihers? Beabsichtigt die Bundesregierung, an den im Steuerrecht bestehenden Haftungsausschlußtatbeständen festzuhalten, oder tritt sie dafür ein, die für Sozialversicherungsbeiträge bestehende Haftung des Entleihers als selbstschuldnerischer Bürge auch auf nicht bezahlte Lohnsteuern zu erweitern?

Durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986 (BGBl. I 1985 S. 2436 ff.) wurde § 42 d des Einkommensteuergesetzes dahin gehend ergänzt, daß neben dem Verleiher auch der Entleiher für die Nichteinbehaltung der Lohnsteuer der ihm überlassenen Leiharbeitnehmer haftet. Von dieser Haftung kommt der Entleiher nur frei, wenn er seine Melde- und Mitwirkungspflichten erfüllt hat oder ohne Verschulden über das Vorliegen einer Arbeitnehmerüberlassung irrte. Diese Regelung ist gemäß Artikel 25 Abs. 2 Steuerbereinigungsgesetz 1986 am 25. Dezember 1985 in Kraft getreten. Bislang liegen keine Erkenntnisse vor, daß durch die beiden Haftungsausschlußtatbestände die Lohnsteuerhaftung des legalen und illegalen Entleihers ihren Zweck verfehlt.

24. Welche arbeitsschutzrechtlichen Probleme ergeben sich nach Auffassung der Bundesregierung bei der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern und anderen Fremdfirmenarbeitnehmern? Hält die Bundesregierung die Einführung einer umfassenden Pflicht des beschäftigenden Arbeitgebers für erforderlich, Arbeitsräume, Betriebsvorrichtungen, Maschinen und Gerätschaften so einzurichten und zu unterhalten und den Betrieb so zu regeln, daß alle im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für Leben und Gesundheit umfassend geschützt sind?

Für Leiharbeitnehmer ist der Arbeitsschutz in § 11 Abs. 6 AÜG gesetzlich geregelt: Unbeschadet der Pflichten des Verleihers ist der Entleiher bereits nach geltendem Recht verpflichtet, die entliehenen Arbeitnehmer wie diejenigen Arbeitnehmer zu schützen, die zu ihm selbst in einem Arbeitsverhältnis stehen. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften gebeten, eine Unfallverhütungsvorschrift vorzubereiten, durch die dem Verleiher bestimmte zusätzliche Pflichten übertragen werden sollen zu dem Zweck, daß der Verleiher für die Einhaltung der Schutzvorschriften durch den Entleiher sorgt.

Durch Arbeitsschutzgesetze des Bundes können auftraggebende Unternehmen nicht verpflichtet werden, für die Sicherheit der durch Fremdfirmen beschäftigten Arbeitnehmer zu sorgen. Ein Arbeitgeber kann grundsätzlich nur für den Schutz der von ihm beschäftigten Arbeitnehmer verantwortlich gemacht werden. Die Regelung in § 11 Abs. 6 AÜG beruht darauf, daß die entliehenen Arbeitnehmer in den Herrschaftsbereich des Entleihers gelangen und ihm die Weisungsbefugnis zusteht. Diese Situation ist bei den von Fremdfirmen beschäftigten Arbeitnehmern, die der Fremdfirma erteilte Aufträge im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses zu dieser Fremdfirma ausführen, nicht gegeben.

25. Ist der bestehende arbeitsrechtliche Schutz von Leiharbeitnehmern nach Auffassung der Bundesregierung ausreichend? Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung nach

— gesetzlicher Einbeziehung der legalen Arbeitnehmer in die bei dem Entleiher geltende tarifvertragliche Ordnung,

— einem Verbot von Vertragsstrafenklauseln und Vereinbarungen über Schadensersatzpauschalen analog § 11 Nr. 5 und 6 des Gesetzes zur Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen,

— einem Verbot der Befristung des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer und Streichung des § 10 Abs. 1 Satz 2 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes,

— Wegfall der Kleinbetriebsklausel nach dem Kündigungsschutzgesetz für Leiharbeitnehmer,

— Erweiterung der Fiktion des § 10 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes über das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses zwischen Leiharbeitnehmer und dem Entleiher auf die Überschreitung der zulässigen Überlassungsdauer,

— Einführung der Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers, der in seinem Betrieb einen Dritten als Fremdfirmenarbeitnehmer beschäftigt, wenn das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses zwischen dem Arbeitgeber und diesem Arbeitnehmer streitig ist,

— Berücksichtigung der Leiharbeitnehmer und Fremdfirmenarbeitnehmer bei der Anwendung arbeitsrechtlicher Schutzgesetze, z. B. Kündigungsschutzgesetz, Schwerbehindertengesetz, Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmungsgesetz 1976,

— Erweiterung des Leistungsverweigerungsrechts beim Arbeitskampf im Entleiherbetrieb?

Zu den einzelnen Anstrichen der Frage ist zu bemerken:

— *Einbeziehung der Leiharbeitnehmer in Tarifverträge der Entleiher*

Eine Einbeziehung der Leiharbeitnehmer in die jeweilige beim Entleiher geltende tarifvertragliche Ordnung dürfte ausgeschlossen sein. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung vom 4. April 1967 zur Arbeitnehmerüberlassung ausgeführt hat, unterscheidet sich Arbeitnehmerüberlassung von der Arbeitsvermittlung dadurch, daß der Verleiher alleiniger Arbeitgeber des Leiharbeitnehmers ist. Eine Einbeziehung in die tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen des Entleihers würde jedoch voraussetzen, daß der Entleiher Arbeitgeber des Leiharbeitnehmers wird. In diesem Fall läge aber keine Arbeitnehmerüberlassung, sondern Arbeitsvermittlung vor. Außerdem ist fraglich, ob den Leiharbeitnehmern gedient wäre, wenn ihr Lohn, je nachdem, in welcher Branche sie eingesetzt werden würden, ständig schwankt.

— *Verbot von Vertragsstrafen*

Das Verbot einer Vertragsstrafenklausel im Recht der Arbeitnehmerüberlassung würde ein Sonderrecht für Leiharbeitnehmer schaffen.

Eine Vertragsstrafe wird gemäß § 339 BGB vom Schuldner für den Fall versprochen, daß er seine Verbindlichkeit nicht oder nicht in gehöriger Weise erfüllt, also für ein Fehlverhalten. Dies für den Bereich der Leiharbeit allgemein zu untersagen, ist ebensowenig

gerechtfertigt wie im Arbeitsvertragsrecht überhaupt. Unverhältnismäßig hohe Vertragsstrafen können ohnehin nach § 343 BGB durch gerichtliches Urteil auf den angemessenen Betrag herabgesetzt werden.

Die Vereinbarung eines pauschalierten Schadensersatzes bezweckt dagegen die vereinfachte Durchsetzung eines als bestehend vorausgesetzten Anspruchs (BGH, NJW 1983 S. 1542), kommt also für den Bereich des Arbeitsrechts kaum in Betracht.

Zudem müssen solche Vereinbarungen ausdrücklich im Arbeitsvertrag getroffen werden, sie können nicht durch Bezugnahmen auf Allgemeine Geschäftsbedingungen oder ähnlichen Inhalt des Arbeitsverhältnisses werden. Die Bundesregierung sieht daher keine Notwendigkeit, im Rahmen des AÜG Vorschriften zu schaffen, die § 11 Nr. 5 und 6 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen entsprechen.

— *Verbot befristeter Arbeitsverträge*

Befristete Arbeitsverträge zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer sind bereits nach § 9 Nr. 2 AÜG grundsätzlich unwirksam. Sie sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn sich für die Befristung ein sachlicher Grund aus der Person des Leiharbeitnehmers ergibt, er also von sich aus nur für eine bestimmte Zeit diese Tätigkeit ausüben will. Es ist nicht ersichtlich, warum dem Leiharbeitnehmer diese aus seinen persönlichen Verhältnissen abgeleitete Möglichkeit versperrt werde sollte. Z. B. müssen Studenten oder Schüler die Möglichkeit behalten, ihr Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher auf die Semester- oder Schulferien zu befristen.

§ 10 Abs. 1 Satz 2 AÜG betrifft den Fall des Zustandekommens eines fiktiven Arbeitsverhältnisses zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer. Die Vorschrift stellt lediglich klar, daß die Fiktion nicht weiterreicht als das zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer vereinbarte Arbeitsverhältnis.

Jeder Arbeitgeber kann seit langem bei Vorliegen eines sachlichen Grundes mit einem Arbeitnehmer ein befristetes Arbeitsverhältnis eingehen. Es ist nicht ersichtlich, warum Entleiher als Arbeitgeber insoweit anders gestellt werden sollten als jeder andere Arbeitgeber.

— *Wegfall der Kleinbetriebsklausel*

Nach § 23 Abs. 1 Satz 2 Kündigungsschutzgesetz gelten die Vorschriften über den allgemeinen Kündigungsschutz gegen sozial ungerechtfertigte Kündigungen nicht für Betriebe und Verwaltungen, in denen in der Regel fünf oder weniger Arbeitnehmer ausschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten beschäftigt werden. Bei der Festsetzung der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer werden nur solche berücksichtigt, deren regelmäßige Arbeitszeit wöchentlich zehn Stunden oder monatlich 45 Stunden übersteigt.

Mit der Herausnahme der Kleinbetriebe aus dem Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes hat der Gesetzgeber 1951 eine

angemessene Regelung getroffen. Grund für die Herausnahme dieser Kleinbetriebe aus dem Kündigungsschutzgesetz ist, daß wegen der meist sehr engen persönlichen Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in diesen Kleinbetrieben eine sinnvolle Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist, wenn der Arbeitgeber sich von einem Arbeitnehmer trennen will.

Beiden Arbeitsvertragsparteien wäre wenig damit gedient, wenn sie angesichts der in diesen Kleinbetrieben meist unvermeidbaren täglichen persönlichen Nähe in einem mit ständigen Spannungen belasteten Arbeitsverhältnis festgehalten würden. Solche Spannungen wären aber hier die regelmäßige Folge einer gerichtlichen Auseinandersetzung über die soziale Rechtfertigung der Kündigung, bei der es um die Wägung von Gegebenheiten in der Person oder dem Verhalten des Arbeitnehmers oder von betrieblichen Verhältnissen geht. Deshalb gilt für die Arbeitnehmer in den genannten Kleinbetrieben ein Schutz gegenüber ungerechtfertigten arbeitgeberseitigen Kündigungen nur eingeschränkt dann, wenn der Rechtsunwirksamkeitsgrund außerhalb des Kündigungsschutzgesetzes liegt. So kann eine Kündigung wegen des Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot (§ 134 BGB), wegen Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB), wegen Verstoßes gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB) unwirksam sein. Bei diesen Rechtsunwirksamkeitsgründen haben persönliche Wertungen kaum eine entscheidende Bedeutung.

Die Gründe für die Herausnahme bestimmter Kleinbetriebe aus dem Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes gelten für Arbeitnehmerverleih- und -entleihbetriebe dieser Größenordnung gleichermaßen wie für alle anderen Kleinbetriebe. Die Bundesregierung beabsichtigt deswegen keine Aufhebung der Kleinbetriebsklausel des Kündigungsschutzgesetzes für Leiharbeitnehmer.

— *Erweiterung der Fiktion des § 10 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*

Die unwiderlegbare Fiktion eines Arbeitsverhältnisses zwischen einem Leiharbeitnehmer und dem Entleiher, bei bloßer Überschreitung der zulässigen Überlassungsdauer, aber sonst legalem Verleih wäre unverhältnismäßig.

Bereits jetzt gilt nach § 1 Abs. 2 AÜG bei Überschreiten der Überlassungsdauer die widerlegbare Vermutung, daß Arbeitsvermittlung vorliegt und der Arbeitnehmer nicht verliehen, sondern vermittelt wurde. Das reicht zur Verhütung von Mißbräuchen aus. Die unwiderlegbare Fiktion würde bereits eingreifen, wenn die Dauer der Überlassung nur um einen Tag überschritten worden ist. Das wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die arbeitsrechtlichen Beziehungen des Leiharbeitnehmers zum Verleiher.

— *Beweislastumkehr*

Der Fremdfirmenarbeitnehmer ist Arbeitnehmer der Fremdfirma, die in eigener Verantwortung Arbeiten in einem anderen Betrieb ausführt. Er unterliegt nicht dem Weisungsrecht des beauftragen-

den Unternehmers und ist dem beauftragenden Unternehmen auch nicht in sonstiger Weise rechtlich zugeordnet. Es ist daher nicht ersichtlich, unter welchem Gesichtspunkt ein Arbeitsverhältnis zwischen dem die Fremdfirma beauftragenden Arbeitgeber und dem Fremdfirmenarbeitnehmer zustande kommen könnte; einer diesbezüglichen Beweislastumkehr fehlt daher die rechtliche Grundlage.

— *Mitzählung der Leih- und Fremdfirmenarbeitnehmer*

Das Kündigungsschutzgesetz regelt Fragen der Rechtswirksamkeit von Kündigungen, die ein Arbeitgeber zur Beendigung eines Arbeitsverhältnisses ausspricht. Ein Arbeitgeber kann aber nur ein Arbeitsverhältnis kündigen, in dem er Vertragspartei ist. Leiharbeitnehmer, die einem Entleiher im Rahmen des AÜG legal überlassen werden, stehen jedoch nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Entleiher. Dasselbe gilt für Fremdfirmenarbeitnehmer (vgl. die Antwort zu Frage 25, 6. Anstrich). § 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSchG nimmt die Arbeitgeber der dort genannten Kleinbetriebe von den für den Arbeitgeber nach dem Kündigungsschutzgesetz geltenden Kündigungsbeschränkungen aus. Bei der Berechnung dieser Beschäftigtenzahlen können angesichts des Regelungsgegenstandes nur solche Arbeitnehmer berücksichtigt werden, deren Arbeitsverhältnis der Arbeitgeber kündigen könnte, die also zu ihm in einem Arbeitsverhältnis stehen. Zudem kommt es nach § 23 Abs. 1 Satz 2 KSchG sinngerecht nur auf die regelmäßige Beschäftigtenzahl an, um zu verhindern, daß der Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes für einen konkreten Betrieb im ständigen Wechsel zu bejahen oder zu verneinen ist. Nicht mitzuzählen sind daher nur vorübergehend zur Bewältigung eines vermehrten Arbeitsanfalls oder zur Vertretung von Stammpersonal eingestellte Arbeitnehmer.

Auch deshalb können gemäß Artikel 1 § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1 Nr. 6, Artikel 6 § 3 a AÜG nur kurzfristig überlassene legale Leiharbeitnehmer nicht im Rahmen des § 23 Abs. 1 Satz 2 KSchG beim Entleiher berücksichtigt werden. Eine Veränderung dieser Rechtslage würde überdies dem legal überlassenen Leiharbeitnehmer gar nicht zugute kommen, weil der allgemeine Kündigungsschutz nach § 1 Abs. 1 KSchG erst einsetzt, wenn ein Arbeitsverhältnis länger als sechs Monate bestanden hat.

Illegal überlassene Arbeitnehmer, die gemäß § 10 Abs. 1 AÜG in einem Arbeitsverhältnis zum Entleiher stehen, werden dagegen beim Entleiher gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSchG berücksichtigt, wenn sie den regelmäßig Beschäftigten zuzuordnen sind.

Da die entsprechend dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz Entleihern gewerbsmäßig überlassenen Arbeitnehmer nicht Arbeitnehmer des Entleihers sind und bei diesem auch nur kurzfristig tätig sind, ist es angemessen, daß sie bei der Wahl der betriebsverfassungsrechtlichen Arbeitnehmervertretungen im Entleiherbetrieb nicht wahlberechtigt oder wählbar sind. Sie sind aber berechtigt, die Sprechstunden der Arbeitnehmervertretungen des Entleiherbetriebs aufzusuchen und dort an den Betriebs- und Jugendversammlungen teilzunehmen (§ 14 Abs. 2 Satz 1 AÜG).

Ebenso stehen ihnen im Entleiherbetrieb die Mitwirkungsrechte und das Beschwerderecht nach §§ 81, 82 Abs. 1 und §§ 84 bis 86 BetrVerfG zu.

Die Arbeitnehmer von Fremdfirmen sind anders als die vorerwähnten Leiharbeitnehmer nicht einmal de facto in den Betrieb der Drittfirma eingegliedert; sie arbeiten als Erfüllungsgehilfen ihres Arbeitgebers im Fremdbetrieb und sind nicht den Weisungen der Vorgesetzten dieses Betriebs unterworfen.

Mangels einer Einbindung in den Betrieb der Auftraggeberfirma erscheint auch eine betriebsverfassungsrechtliche Berücksichtigung dieser sogenannten Unternehmerarbeiter beim Auftraggeber nicht als gerechfertigt. Eine Ausnahme gilt hinsichtlich der Fragen der Ordnung des Betriebs, des Verhaltens des Arbeitnehmers im Betrieb sowie des Gesundheits- und Unfallschutzes (§§ 87 Abs. 1 Nr. 1 und 7 BetrVerfG).

Bei illegaler Leiharbeit und Scheinwerkverträgen ist dagegen von einem Arbeitsverhältnis zum Beschäftigungsbetrieb auszugehen, so daß für diese Fälle keine betriebsverfassungsrechtlichen Ausnahmen wirksam werden.

Das Mitbestimmungsgesetz 1976 stellt, soweit seine Vorschriften eine bestimmte Unternehmensgröße voraussetzen, auf die in der Regel beschäftigten Arbeitnehmer ab. Daher werden alle Formen von Leiharbeit erfaßt, soweit die Beschäftigung auf Arbeitsplätzen erfolgt, die zum regelmäßigen Arbeitnehmerbestand gehören.

Dagegen ist das aktive und passive Wahlrecht auf die Arbeitnehmer des Unternehmens (oder Konzerns) beschränkt. Gewerbsmäßig nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz überlassene Arbeitnehmer sind nicht als Arbeitnehmer des Entleiherunternehmens anzusehen und in diesem daher weder aktiv noch passiv wahlberechtigt. Dafür besteht auch kein Bedürfnis, da ihnen diese Rechte als Arbeitnehmer des Verleihunternehmens dort zustehen und da nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nur eine kurzfristige Überlassung in Betracht kommt.

Soweit andere Formen der Leiharbeit vorliegen (z. B. nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung), gelten nach überwiegender Auffassung diese Arbeitnehmer bei nicht nur kurzfristiger Eingliederung als zum Entleiherunternehmen gehörig und sind dort aktiv und passiv wahlberechtigt.

Die Leiharbeitnehmer und Fremdfirmenarbeitnehmer werden somit im Rahmen des Mitbestimmungsgesetzes 1976 interessengerecht erfaßt.

Die Bundesregierung beabsichtigt daher im Hinblick auf Leih- oder Fremdfirmenarbeitnehmer keine Änderungen der drei vorgenannten Gesetze.

— *Erweiterung des Leistungsverweigerungsrechts bei Arbeitskampf*

Die Forderung nach einer Erweiterung des Leistungsverweigerungsrechts beim Arbeitskampf im Entleiherbetrieb liefe letztlich

auf ein Verbot des Einsatzes von Leiharbeitnehmern in bestreikten Betrieben hinaus.

Das geltende Recht überläßt die Entscheidung über die Leistungsverweigerung dem einzelnen Arbeitnehmer (§ 11 Abs. 5 AÜG). Dieser Frage kommt im übrigen keine praktische Bedeutung zu. So wurde in den Jahren 1980 bis 1983 eine Tätigkeit von Leiharbeitnehmern bei Arbeitskämpfen in Entleiherbetrieben nicht festgestellt (vgl. Fünfter AÜG-Bericht a.a.O. S. 21). Auch für die Jahre danach liegen anderweitige Erkenntnisse nicht vor.

Eine Erweiterung des Leistungsverweigerungsrechts erscheint daher nicht erforderlich.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Stellen bei der Bekämpfung der illegalen Leiharbeit?

Die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Stellen bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung hat sich laufend verbessert. Dazu hat die ausdrückliche Einführung einer Zusammenarbeits- und Mitteilungspflicht durch das Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung – BillBG – vom 15. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1390) erheblich beigetragen. Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit wirken im Rahmen ihrer Koordinierungsaufgabe bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung auf eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit hin. Gemeinsame Großaktionen, aber auch örtliche kleinere Überprüfungen gegen illegale Beschäftigung finden ständig unter Beteiligung mehrerer öffentlicher Stellen statt.

Die Zusammenarbeit erstreckt sich nicht nur auf die Stellen, denen nach ihrer Aufgabenstellung in erster Linie die Bekämpfung illegaler Beschäftigung obliegt, wie Bundesanstalt für Arbeit, Steuerfahndung, Einzugsstellen der Sozialversicherung, allgemeine Polizei und Staatsanwaltschaften, sondern auch z. B. auf die Grenzpolizeibehörden, die hervorheben, daß ihre Anfragen und Ermittlungsersuchen zur vollsten Zufriedenheit erfüllt werden.

27. Ist es nach Auffassung der Bundesregierung notwendig, die Finanzbehörden zu verpflichten, der Bundesanstalt für Arbeit für die Verfolgung der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung erhebliche Sachverhalte mitzuteilen?

Nach § 31 a Abs. 2 der Abgabenordnung sind Finanzbehörden berechtigt, der Bundesanstalt für Arbeit Tatsachen mitzuteilen, die zu der Versagung, der Rücknahme oder dem Widerruf einer Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz führen können. Sie dürfen der Bundesanstalt Anhaltspunkte für eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung mitteilen. Die Vorschrift ist durch Artikel 9 BillBG in die Abgabenordnung eingefügt worden.

Der Informationsfluß zwischen Finanzbehörden und Bundesanstalt für Arbeit ist gut.

Einer ausdrücklichen Verpflichtung der Finanzbehörden zur Mitteilung bedarf es nicht, sie würde unnötigerweise den Handlungsspielraum der Finanzbehörden einengen.

28. Kommen nach Erkenntnissen der Bundesregierung inzwischen alle Strafverfolgungsbehörden ihrer Verpflichtung nach den „Mitteilungen über Einleitungen und Ausgang von Strafsachen" nach, dem zuständigen Landesarbeitsamt Mitteilung zu machen über Straftaten nach den bestehenden Strafvorschriften zur illegalen Arbeitnehmerüberlassung? Wenn nein, was hat die Bundesregierung bisher unternommen, um auf die Einhaltung der Mitteilungspflichten hinzuwirken?

Die Strafverfolgungsbehörden kommen ihren Meldepflichten nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) unterschiedlich nach. während der Informationsfluß auf der Grundlage der Nummer 10 MiStra (Mitteilungen an die anzeigende Stelle) sich vielfach reibungsloser als in früheren Jahren gestaltet, stellen die Landesarbeitsämter Mängel bei den Meldungen nach Nummer 48a MiStra (Straftaten gegen das AFG und AÜG) fest. Dies ist vielfach darauf zurückzuführen, daß die Staatsanwaltschaften bei Straftaten nicht nach dem AÜG Anklage erheben, sondern die Anklage auf die in Tateinheit vorliegenden und schwerer wiegenden Vergehenstatbestände nach der RVO, der AO und dem StGB beschränken.

Die Arbeitsverwaltung hat die Staatsanwaltschaften der jeweiligen Zuständigkeitsbezirke sowohl schriftlich als auch in Gesprächen wiederholt, aber mit unterschiedlichem Erfolg, auf die Einhaltung der Mitteilungspflichten nach der MiStra hingewiesen. Die Landesarbeitsämter Schleswig-Holstein-Hamburg, Niedersachsen-Bremen, Rheinland-Pfalz-Saarland und Südbayern beurteilen die Ergebnisse positiv, die übrigen Landesarbeitsämter jedoch eher kritisch.

B. Illegale Ausländerbeschäftigung

29. Welche Erkenntnisse über das tatsächliche Ausmaß und die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung liegen der Bundesregierung vor?

Über das tatsächliche Ausmaß und die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Es liegt in der Natur der Sache, daß sich die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer einer wie auch immer gearteten Erfassung entzieht.

30. In welchem Umfang wurden im Zeitraum von 1980 bis 1986 Ausländer an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme zurückgewiesen?

1980	–	14 430 Ausländer
1981	–	2 767 Ausländer
1982	–	1 889 Ausländer
1983	–	1 531 Ausländer
1984	–	1 286 Ausländer
1985	–	1 157 Ausländer
1986	–	1 387 Ausländer

Der sprunghafte Rückgang der Zurückweisungen im Jahr 1981 ist auf die Einführung der Sichtvermerkspflicht für türkische Staatsangehörige zurückzuführen. Das weitere ständige Absinken ist ab 1984 insbesondere damit zu erklären, daß Zurückweisungen durch Stellung eines Asylantrages verhindert werden.

31. Wie hoch war die Zahl der bekanntgewordenen Verstöße gegen das Verbot illegaler Ausländerbeschäftigung

    a) bei der Bundesanstalt für Arbeit,
    b) bei anderen Behörden (Polizei, Ausländerbehörden, Steuerfahndungen)

    im Zeitraum von 1980 bis 1986?

a) Bundesanstalt für Arbeit

Soweit Ausländer illegal verliehen wurden, ergibt sich die Zahl der aufgedeckten Verstöße aus der Antwort zu Frage 9. Im übrigen wird für die Jahre 1980 bis 1983 auf die Tabelle 11 des Fünften AÜG-Berichts (a.a.O. S. 60) verwiesen. Für die Jahre 1984 bis 1986 gilt die Tabelle 6 der Anlage.

b) Andere Behörden

Von anderen Behörden liegen bundesweite statistische Angaben nicht vor. Die Ausländerbehörden der Länder erfassen bekanntgewordene Verstöße gegen das Verbot illegaler Ausländerbeschäftigung nicht statistisch. Die Finanzbehörden mehrerer Länder erfassen die Verstöße gegen das Verbot illegaler Ausländerbeschäftigung entweder statistisch überhaupt nicht oder erst seit einigen Jahren.

32. In welchen Bereichen und Betrieben sind illegal beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach den Erkenntnissen der Bundesregierung vorwiegend tätig? Haben sich die vorwiegenden Tätigkeitsbereiche und Beschäftigungsbetriebe in den letzten Jahren verändert?

Illegale Ausländerbeschäftigung ist in nahezu allen Wirtschaftsbereichen anzutreffen; nennenswerte Schwerpunktverlagerungen gegenüber früheren Jahren sind nicht erkennbar. Mit unterschiedlichen regionalen Ausprägungen stehen dabei folgende Branchen im Vordergrund: Bau- und Baunebengewerbe, Metallbearbeitung und -verarbeitung, Hotel- und Gaststättengewerbe,

Industrie- und Gebäudereinigung, Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsbau sowie Transportgewerbe.

Weit überwiegend werden Ausländer ohne Arbeitserlaubnis in Klein- und Mittelbetrieben beschäftigt. Meist handelt es sich bei den Arbeitnehmern um Hilfskräfte.

33. Hält die Bundesregierung zusätzliche Maßnahmen für erforderlich, um die illegale Ausländerbeschäftigung zu unterbinden? Wenn ja, welche administrativen und gesetzlichen Maßnahmen gedenkt sie zu ergreifen?

Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit tun schon jetzt – auch in Zusammenarbeit mit anderen Behörden – ihr Mögliches, um illegale Ausländerbeschäftigung aufzudecken und zu unterbinden. Die von der Bundesregierung beabsichtigte Einführung eines Sozialversicherungsausweises wird auch die Aufdeckung illegaler Beschäftigung erleichtern und damit zu deren wirksameren Bekämpfung beitragen.

34. Hält die Bundesregierung die bestehende Zusammenarbeit aller beteiligten staatlichen Stellen bei der Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung für ausreichend? Wenn nein, welche Verbesserungen sind nach ihrer Auffassung notwendig?

Nach Mitteilung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit ist die Zusammenarbeit mit anderen Behörden auch in diesem Bereich in den vergangenen Jahren ständig verbessert worden.

Regelmäßiger Informationsaustausch, gemeinsame Schulungsmaßnahmen, behördenübergreifende Arbeitskreise auf regionaler, überregionaler und – grenzüberschreitend – bilateraler Ebene gehören mittlerweile zum Instrumentarium der Zusammenarbeit. Hierher gehören auch gemeinsame Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen, und zwar unabhängig davon, welche Behörde im Einzelfall die Koordinierung und Federführung übernimmt. Es werden auch behördenübergreifende Ermittlungsgruppen gebildet, die insbesondere Großverfahren gemeinsam bearbeiten. Eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit wird mit Polizei- und Grenzschutzbehörden, Staatsanwaltschaften, Steuerfahndung, Krankenkassen, Ausländerbehörden sowie zunehmend auch Gewerbeaufsichtsämtern gepflegt. Auch bei der grenzüberschreitenden Kooperation sind nach Mitteilung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit gut Erfolge erzielt worden, insbesondere ist die häufige gute Zusammenarbeit mit niederländischen, französischen und österreichischen Behörden hervorzuheben.

35. Reichen nach Ansicht der Bundesregierung die bestehenden Bußgeld- und Strafvorschriften zur Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung aus, oder sind Verschärfungen dieser Vorschriften erforderlich?

Arbeitgeber, die Ausländer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigen, sind nach § 229 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Absatz 3 AFG mit einer Geldbuße bis 100 000 DM bedroht. Die Geldbuße für Arbeitnehmer, die ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis arbeiten, beträgt nach § 229 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Absatz 3 AFG bis zu 1 000 DM.

Qualifizierte Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung sind nach § 227a AFG mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bedroht.

Dieser Bußgeld- und Strafrahmen reicht zur wirksamen Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung aus.

36. Welche praktische Bedeutung hat nach Erkenntnissen der Bundesregierung die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen erlangt, Ausländer, die bei der Einreise zurückgewiesen werden, unverzüglich außer Landes zu bringen?

Die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, im Falle der Zurückweisung den Ausländer unverzüglich außer Landes zu bringen, ist international üblich und seit jeher Bestandteil des deutschen Ausländerrechts (vgl. § 18 Abs. 4 Ausländergesetz – AuslG). Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt. Sie zielt darauf ab, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht mit Kosten belastet wird, die aus der unzulässigen Beförderung von Ausländern entstehen. Durch die kostenintensive Verpflichtung werden die Beförderungsunternehmer angehalten, nur diejenigen Ausländer an die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland zu befördern, die im Besitz der erforderlichen Einreisedokumente sind.

Durch das Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89) wurde die Rückförderungspflicht der Beförderungsunternehmen erweitert (vgl. § 18 Abs. 4 Sätze 2 und 3 n. F. AuslG).

37. Wie oft hat der Bundesminister des Innern seit dem 1. Januar 1982 von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einem Beförderungsunternehmer die Beförderung von Ausländern auf dem Luft- oder Seeweg in das Bundesgebiet zu untersagen, wenn diese nicht im Besitz einer erforderlichen Aufenthaltserlaubnis sind?

Seit dem 1. Januar 1982 hat der Bundesminister des Innern Beförderungsunternehmern in 45 Fällen untersagt, Ausländer auf dem Luftweg in den Geltungsbereich des Ausländergesetzes zu befördern, wenn diese nicht im Besitz einer erforderlichen Aufenthaltserlaubnis sind (§ 18 Abs. 5 Satz 1 AuslG).

Diese Beförderungsverbote sind nach § 48 Abs. 3a AuslG bußgeldbewehrt. In 36 Fällen wurden Bußgeldbescheide erlassen.

Seit dem 15. Januar 1987 sind in den Fällen des § 18 Abs. 5 Satz 1

AuslG die Beförderungsunternehmer unabhängig vom Verschulden verpflichtet, pauschalen Aufwendungsersatz in Höhe von 2 000 DM für die Aufenthaltskosten zu erstatten. Bis zum 21. August 1987 wurden 22 Leistungsbescheide über insgesamt 84 000 DM an Luftverkehrsgesellschaften erlassen.

38. In welchem Umfang wurden seit dem 1. Januar 1982 Arbeitgeber, bei denen Ausländer illegal gearbeitet haben, mit den Rückführungskosten belastet? Hält die Bundesregierung die bestehende Regelung für ausreichend?

Die Fälle, in denen Arbeitgeber mit den Rückführungskosten für die bei ihnen illegal beschäftigten Ausländer belastet wurden, sind statistisch nicht erfaßt. Die geringe Zahl bekanntgewordener Gerichtsverfahren läßt den Schluß zu, daß es sich in der Praxis eher um Einzelfälle handelt.

Ein Gesetzgebungsbedarf besteht nicht.

C. Schwarzarbeit

39. In welchen typischen Erscheinungsformen wird Schwarzarbeit nach den Erkenntnissen der Bundesregierung geleistet?

C. Schwarzarbeit

Schwarzarbeit im Sinne des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit kann in unterschiedlichen Erscheinungsformen auftreten. Teilweise wird Schwarzarbeit als einzige (Vollzeit-) Beschäftigung ausgeübt, also von Personen, die in keinem ordnungsgemäßen Arbeitsverhältnis stehen. Vielfach sind diese Personen auch Bezieher von Sozialleistungen, so daß sog. Leistungsmißbrauch vorliegt. Obwohl die Bundesanstalt für Arbeit 1986 72 000 Fälle von Leistungsmißbrauch aufgedeckt hat, ist die häufigste Erscheinungsform der Schwarzarbeit nicht der Leistungsmißbrauch.

Wie auch die Ergebnisse einer Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach zeigen, wird Schwarzarbeit weitaus öfter neben einer legalen Erwerbstätigkeit ausgeführt. Diese Schwarzarbeit neben einer vollen Erwerbstätigkeit findet am Feierabend, am Wochenende und während des Urlaubs statt. Dabei kann von erheblichen saisonalen Schwankungen ausgegangen werden. Im Sommer dürfte wesentlich mehr schwarzgearbeitet werden als im Winter, da Bauarbeiten, Erntearbeiten und Gartenarbeiten – also Arbeiten, die für Schwarzarbeit typisch sind –, meistens in die wärmere Jahreszeit fallen.

Gelegentliche, nicht langfristig geplante Tätigkeiten sind für viele Fälle der Schwarzarbeit typisch. Auch Aushilfstätigkeiten und mehrfache geringfügige Beschäftigungen werden oft als Schwarzarbeit ausgeführt.

Die meisten aufgedeckten Fälle von Schwarzarbeit fanden sich im Maurer-, Dachdecker-, Maler/Lackierer- und Kfz-Mechaniker-Handwerk.

40. Welche Schätzungen über den Umfang und die Entwicklung der Schwarzarbeit liegen der Bundesregierung vor?

Da es im Wesen der Schwarzarbeit liegt, daß sie heimlich vorgenommen wird, können Schätzungen über den Umfang der Schwarzarbeit nur spekulativ sein. Die von verschiedenen Stellen veröffentlichten Schätzungen schwanken erheblich. So schätzte z. B. das Weltwirtschaftsinstitut Kiel, daß zwischen 7 und 10 v. H. des Bruttosozialprodukts durch Schwarzarbeit jährlich verlorengehen, während das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 1986 davon ausging, daß maximal 5 v. H. des Bruttosozialproduktes der Umsatz der gesamten Schattenwirtschaft war, von dem die Schwarzarbeit nur einen Teil darstellt.

Auch über die Entwicklung der Schwarzarbeit liegen unterschiedliche Schätzungen vor.

So hat der Zentralverband des Deutschen Handwerks sowohl für 1984 als auch für 1985 geschätzt, daß 10 v. H. des Handwerksumsatzes, d. h. 40 Mrd. DM Verluste durch Schwarzarbeit im Handwerksbereich entstehen. Für einen Zuwachs sprechen könnte die zunehmende Freizeit der Arbeitnehmer durch geringere wöchentliche und Jahresarbeitszeit. Die Vertreter der Handwerksverbände weisen hingegen darauf hin, daß die Bereitschaft der Handwerksunternehmen, auch kleinere Reparaturaufträge anzunehmen, gestiegen und daher der Anreiz für Aufträge in Schwarzarbeit gesunken ist.

41. Wie hoch war die Zahl der verhängten Geldbußen wegen Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, gegen die Meldepflichten nach der Gewerbeordnung und gegen das Verbot, ein stehendes Handwerk ohne Eintragung in die Handwerksrolle zu betreiben, im Zeitraum von 1982 bis 1986?

Die Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen ergibt sich aus der Tabelle 7 der Anlage.

42. Wie hat sich das Gesetz über die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 5. Dezember 1981 auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit ausgewirkt?

Insbesondere die Vorschriften über die Zusammenarbeit der für die einzelnen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung zuständigen Behörden haben sich positiv ausgewirkt. Darüber hinaus kann festgestellt werden, daß seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung die hohe soziale Schädlichkeit der Schwarzarbeit insbesondere durch die Informationskampagne der Aktionsgemeinschaft „Ehrliche Arbeitsplätze" stärker ins Bewußtsein gerückt worden ist. In der Aktionsgemeinschaft wirken Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit, Länder und Bund zusammen.

43. Reichen nach Ansicht der Bundesregierung die gegenseitigen Unterrichtungs- und Zusammenarbeitspflichten der beteiligten Behörden für den Bereich der Schwarzarbeit aus? Wenn nein, welche Veränderungen beabsichtigt die Bundesregierung vorzunehmen?

Die bisherige Zusammenarbeit ist erfolgreich. Eine Erweiterung der gesetzlichen Unterrichtungs- und Zusammenarbeitspflichten ist z. Z. nicht geplant, weil kein entsprechender Bedarf besteht.

44. Hält die Bundesregierung den bestehenden Höchstbetrag der für Schwarzarbeit und für Beauftragung mit Schwarzarbeit vorgesehenen Geldbußen von 50 000 DM für ausreichend?

Ja. Sollten im Einzelfall durch Schwarzarbeit höhere Gewinne erzielt worden sein, so besteht nach § 17 Abs. 4 Satz 2 Ordnungswidrigkeitengesetz die Möglichkeit, das Höchstmaß der Geldbuße zu überschreiten, um den erzielten Gewinn abzuschöpfen.

45. Wie hat sich nach den Erkenntnissen der Bundesregierung die Änderung des Begriffs der Schwarzarbeit und der Beauftragung mit Schwarzarbeit dahin gehend, daß an die Stelle des Tatbestandsmerkmals des Handelns aus Gewinnsucht die Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfang getreten ist, auf die Möglichkeiten der Bekämpfung von Schwarzarbeit ausgewirkt?

Die Änderung des Tatbestandsmerkmals hat dazu geführt, daß Beweisschwierigkeiten, die eine Ahndung verwerflicher Schwarzarbeit erschwerten, nicht mehr auftreten. Das subjektive Tatbestandsmerkmal „Handeln aus Gewinnsucht" konnte häufig nicht oder nur mit großem Aufwand nachgewiesen werden. Demgegenüber läßt sich das objektive Merkmal „Erzielung wirtschaftlicher Vorteile im erheblichen Umfang" leichter nachweisen.

46. Beabsichtigt die Bundesregierung, gesetzliche oder administrative Maßnahmen zu ergreifen, um die Schwarzarbeit stärker zu bekämpfen?

Wenn nein, welche anderen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, dieses Ziel zu erreichen?

Eine Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist gegenwärtig nicht angezeigt.

Die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist Aufgabe der Länder. Auf Initiative der Bundesregierung haben gemeinsame Besprechungen mit den Ländern über Probleme der Schwarzarbeit stattgefunden, um die Verfolgungstätigkeit zu intensivieren.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung beteiligt sich an der Aktionsgemeinschaft „Ehrliche Arbeitsplätze". Durch Anzei-

gen in Zeitungen und Zeitschriften sowie Plakatanschläge weist die Aktionsgemeinschaft auf die Schädlichkeit der Schwarzarbeit und ihre Auswirkungen hin und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gibt außerdem eine Broschüre „Illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schaden uns allen" heraus, die über die Erscheinungsformen und die schädlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit informiert.

Die von der Bundesregierung beabsichtigte Einführung eines Sozialversicherungsausweises wird die Bekämpfung der Schwarzarbeit weiter erleichtern.

Tabelle 1 – zu Frage 9

Bußgeldverfahren nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG

Jahr	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgegriffene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	erledigte Fälle							Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung durch				
							Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	mit Verwarnungsgeld	ohne Verwarnungsgeld			
1984	5 428	4 327	5 492	1 283	424	1 187	18	48	507	608	217
1985	5 492	3 286	4 801	996	243	1 193	27	79	603	676	228
1986	4 801	4 521	4 663	850	211	1 184	13	99	998	1 026	452

Tabelle 2 – zu Fragen 9 und 10

Strafverfahren nach §§ 15, 15a AÜG

Jahr	Rechtsgrundlage	unerledigte Fälle am Jahresanfang	aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	erledigte Fälle	davon keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	unerledigte Fälle
1984	Artikel 1 § 15 AÜG	168	129	225	66	159	72
	Artikel 1 § 15a AÜG	–	1	1	1	–	–
1985	Artikel 1 § 15 AÜG	72	75	130	34	96	17
	Artikel 1 § 15a AÜG	–	–	–	–	–	–
1986	Artikel 1 § 15 AÜG	17	195	188	10	178	24
	Artikel 1 § 15a Abs. 1 AÜG	–	1	–	–	–	1
	Artikel 1 § 15a Abs. 2 AÜG	–	3	3	–	3	–

Tabelle 3 – zu Frage 10

Bußgeldverfahren nach § 16 Abs. 1 Nr. 1a bis 8 AÜG
1984

Sachgebiet	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgegriffene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	erledigte Fälle							Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung durch				
							Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	mit Verwarnungsgeld	ohne Verwarnungsgeld			
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG	2 565	3 509	3 831	784	41	551	15	53	356	146	192
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	117	159	221	14	21	14	–	1	22	13	15
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	52	86	15	5	3	32	1	–	78	1	38
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, 8 AÜG	42	94	47	16	11	18	10	7	21	–	2
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	40	36	16	3	5	26	–	7	19	–	3

Tabelle 4 – zu Frage 10

Bußgeldverfahren nach § 16 Abs. 1 Nr. 1a bis 8 AÜG
1985

Sachgebiet	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgegriffene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	erledigte Fälle							Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung durch				
							Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	mit Verwarnungsgeld	ohne Verwarnungsgeld			
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG	3 831	3 154	3 640	974	120	1 090	25	105	726	207	333
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	220	140	212	19	49	37	-	4	23	7	12
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	15	37	11	6	-	12	1	3	14	-	2
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, 8, 9 AÜG	47	146	59	27	8	31	8	8	41	-	2
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	16	35	10	5	3	19	-	3	10	-	2

Tabelle 5 – zu Frage 10

Bußgeldverfahren nach § 16 Abs. 1 Nr. 1a bis 8 AÜG
1986

Sachgebiet	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgegriffene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	erledigte Fälle							Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Ahndung durch				
							Verwarnung		Bußgeld-bescheid	Abgabe an die Staats-anwaltschaft	
				keine Ord-nungs-widrigkeit	Ordnungs-widrigkeit verjährt	Ordnungs-widrigkeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt	mit	ohne			
							Verwarnungsgeld				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG	3 640	3 412	3 323	800	236	1 097	16	145	919	234	340
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	212	80	164	26	34	19	–	5	22	4	11
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	11	181	31	6	1	1	1	2	149	–	124
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, 8, 9 AÜG	59	260	118	33	15	11	5	33	96	2	39
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	10	44	7	6	2	6	4	14	15	–	1

Tabelle 6 – zu Frage 31

Verfahren nach §§ 227a und 229 AFG

Tatbestand	Kalenderjahr	Unerledigte-Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Unerledigte Fälle am Jahresende	erledigte Fälle							Eingelegte Einsprüche im Laufe des Jahres
					Kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Abgabe an die Staatsanwaltschaft gemäß §§ 41, 42 OWiG Strafanzeige	Ahndung			
									Verwarnung		Geldbuße	
					keine Ordnungswidrigkeit Strafanzeige	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß § 47 OWiG nicht verfolgt		ohne Verwarnungsgeld	mit Verwarnungsgeld		
§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG (Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis)	1984	6 985	11 864	5 215	1 358	4 465	3 424	90	2 227	180	1 874	225
	1985	5 215	11 303	4 690	1 118	3 570	2 582	156	2 457	117	1 543	176
	1986	4 690	12 557	5 869	1 456	2 145	2 784	164	2 809	170	1 736	189
§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG (Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis)	1984	12 677	13 286	10 465	1 842	1 340	4 472	335	3 143	281	4 008	844
	1985	10 460	12 108	7 975	2 793	1 269	3 772	179	3 006	213	3 249	684
	1986	7 975	13 471	8 096	2 438	436	2 962	230	3 153	215	3 697	794
Ausbeuterische Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis	1984	5	10	5	1	–	–	9	–	–	–	–
	1985	5	486	3	2	–	–	486	–	–	–	–
a) bis 1985 § 227a AFG	1986 Abs. 1	–	18	4	2	–	–	15	–	–	–	–
b) ab 1986 § 227a Abs. 1 u. 2 AFG	1986 Abs. 2	–	49	3	1	–	–	46	–	–	–	–

Tabelle 7 – zu Frage 41

Bußgeldverfahren nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, der Handwerksordnung und der Gewerbeordnung

Jahr	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit		§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung (Selbständiger Betrieb eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle)	§ 145 Abs. 1 Nr. 1 Gewerbeordnung (Betrieb eines Reisegewerbes ohne Reisegewerbekarte)	§ 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung (Verletzung der Anzeigepflicht bei Betrieb eines stehenden Gewerbes)
	§ 1 Schwarzarbeiter	§ 2 Auftraggeber			
1982	156	27	847	–	573
1983	323	42	1 137	–	655
1984	544	97	1 084	–	705
1985	639	71	1 236	799	578
1986	625	70	1 006	837	564

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333